

Personenfreizügigkeit: Erwerbsverläufe und Sozialleistungsbezüge



Prof. Dr. Robert Fluder
Dozent
robert.fluder@bfh.ch



Prof. Renate Salzgeber
Dozentin
renate.salzgeber@bfh.ch

In einer Studie der BFH zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz sind die Wirkung, Struktur und Entwicklung der Zuwanderung in den ersten zehn Jahren seit Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens analysiert worden. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass die Zuwanderung äusserst dynamisch ist und flexibel auf die Nachfrage des inländischen Arbeitsmarktes reagiert. Die grosse Mehrheit der Zugewanderten kommt zum Zweck der Erwerbstätigkeit in die Schweiz und ist in den ersten Jahren konstant erwerbstätig. Nur wenige nehmen Arbeitslosengelder oder Sozialhilfeleistungen in Anspruch.

Das Freizügigkeitsabkommen für Personen aus der EU/EFTA (FZA) ist ab 2002 schrittweise eingeführt worden – zunächst für die ursprünglichen EU- und EFTA-Staaten, ab 2006 für acht osteuropäische Länder sowie Zypern und Malta sowie 2009 für Rumänien und Bulgarien (vgl. Kasten auf Seite 39).

Die Zuwanderung nahm in der Folge stärker zu als erwartet, was zu Diskussionen über die Auswirkung der Zuwanderung und die Umsetzung des FZA durch die Behörden führte. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat deshalb die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, eine Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu erstellen. Die BFH hat für diese Evaluation die quantitativen Analysen durchgeführt.

Anhand einer sehr komplexen Datenbasis (vgl. Kasten auf Seite 40) mit Informationen aus unterschiedlichen Quellen zum Aufenthalt in der Schweiz konnten erstmals Erwerbs- und Aufenthaltsverläufe der Eingewanderten für eine längere Periode erstellt werden. Mithilfe dieser Daten wurde analysiert, wie viele Personen in die Schweiz zu- und wieder zurückgewandert sind, wie viele mehrfach zugewandert sind und wie viele am Ende der knapp 10-jährigen Periode immer noch in der Schweiz waren.

Im Rahmen des FZA sind von Mitte 2002 (Inkrafttreten des Abkommens) bis Ende 2011 986 544 Personen zugewandert; davon sind zwei Fünftel wieder ausgewandert. Ein Teil der Personen ist zudem mehrmals zugewandert (in den ersten vier Jahren des FZA waren dies 16% der Zugewanderten). Insgesamt weist die Zuwanderung somit eine hohe Dynamik auf. Die Analysen zeigen, dass die Zuwanderung auf die konjunkturell und saisonal bedingte Nachfrage des inländischen Arbeitsmarktes reagiert.

Zugewanderte sind jung und flexibel

Zwei Drittel der Zugewanderten sind jünger als 35 Jahre (30% sind 18 bis 25 und 37% sind 26 bis 35 Jahre alt) und somit durchschnittlich wesentlich jünger als die Schweizer Bevölkerung. Im Vergleich zu den Personen, die vor dem FZA aus Europa zugewandert sind und im Vergleich mit der Schweizer Bevölkerung, sind sie oft wesentlich besser qualifiziert und arbeiten häufiger in Führungspositionen und akademischen Berufen. Allerdings zeigen sich grosse Unterschiede je nach Herkunftsland: Die Hälfte der Zugewanderten aus südeuropäischen Ländern (Portugal, Spanien und Griechenland) verfügt über keinen Berufsabschluss. Damit können bei der Zuwanderung im Rahmen des FZA Segmente einer

Abbildung 1: Zuwanderung 2002 bis 2011 im Rahmen des FZA

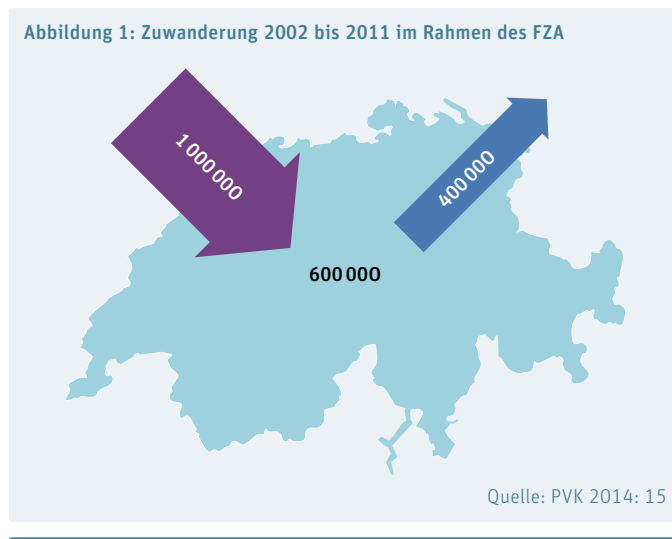


Tabelle: Erwerbsverläufe der FZA-Zugewanderten

(Einreise Juni 2002 bis Dezember 2006; Beobachtungsperiode 4 Jahre)

Nationalitätengruppen	EU17/EFTA- umliegende Staaten	EU17/ EFTA-Nord	EU17/ EFTA-Süd	EU8	Total	Anzahl zugewanderte Personen
Detailtypen						
Typ A: Konstant erwerbstätig	58,3%	45,2%	61,5%	55,5%	57,3%	191 943
Typ B: Erwerbstätig mit Unterbrüchen	15,6%	12,0%	23,8%	19,2%	16,6%	55 775
Typ C: Nicht erwerbstätig	26,1%	42,8%	14,7%	25,3%	26,1%	87 534
Total	100%	100%	100%	100%	100%	335 252
Anzahl zugewanderte Personen	231 005	39 883	57 996	6 368	335 252	

Quelle: Fluder et al. 2013

Über- und einer Unterschichtung festgestellt werden. Im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung sind die Zugewanderten zudem häufiger Einzelpersonen oder Paare ohne Kinder.

Bei der Zuwanderung im Rahmen des FZA handelt es sich um eine Arbeitsmigration: Die grosse Mehrheit der FZA-Zugewanderten reist zum Zweck der Erwerbstätigkeit ein (78%) und 13% als Nichterwerbstätige; 7,6% kommen zum Zweck einer Ausbildung in die Schweiz. Knapp 9% der erwachsenen Zugewanderten reisen über den Familiennachzug ein (v.a. Ehepartner); sie sind wesentlich häufiger nicht oder mit Unterbrüchen erwerbstätig. Die Wirtschaft profitiert von der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte und kann damit Engpässe auf dem Arbeitsmarkt abbauen. Im Segment der wenig qualifizierten, kurzfristig benötigten saisonalen Beschäftigten kann die Wirtschaft von der hohen Flexibilität des Arbeitsangebots profitieren.

Aufenthalts- und Erwerbsverläufe

Dank der umfassenden Datenbasis konnten die Aufenthalts- und Erwerbsverläufe von Zugewanderten rekonstruiert werden. Damit wurde erkennbar, ob jemand in den vier Jahren nach der Einreise in die Schweiz konstant, mit Unterbrüchen oder gar nicht erwerbstätig war und ob jemand wieder ausreist oder mehrmals einreist. Die Verlaufsprofile verschiedener Nationalitätengruppen und zweier Kontrollgruppen (Zugewanderte vor dem FZA bzw. der Schweizer Bevölkerung über 18 Jahre) wurden dargestellt und miteinander verglichen (vgl. Tabelle). Damit war es möglich festzustellen, ob sich die FZA-Zugewanderten aus einzelnen Herkunftsländern und als Gesamtheit anders verhalten als die Personen der Kontrollgruppen.

Die Tabelle zeigt, dass 57% der Zugewanderten in den ersten vier Jahren nach der Einwanderung konstant erwerbstätig waren (bei den EU8-Zugewanderten sind dies etwas weniger, bei den Personen, die aus umliegenden Ländern und südlichen EU-Ländern zugewandert sind etwas mehr). Dieser Anteil ist etwas höher als bei den Schweizerinnen und Schweizern. 17% sind mit Unterbrüchen (von mehr als 3 Monaten) erwerbstätig (etwas weniger als bei der Schweizer Bevölkerung). Hier fällt der überdurchschnittliche Anteil bei den südlichen EU-Ländern sowie bei den EU8-Ländern auf. Gut ein Viertel sind in den ersten vier Jahren nicht erwerbstätig, insbesondere Personen aus nördlichen EU-Ländern (d.h. EU-Länder, die nicht Anrainerstaaten der Schweiz sind, nicht zu den EU-Süd- oder EU8-Staaten gehören). Von den Personen mit Erwerbsunterbrüchen reist knapp ein Viertel wieder aus; 30% reisen mehrmals ein. Von den Nichterwerbstätigen reisen mehr als drei Viertel innerhalb von vier Jahren wieder aus.

Ein Vergleich der soziodemografischen Profile zeigt, dass Frauen weniger häufig wieder ausreisen und in einer ersten Phase nach der Einreise öfter nicht erwerbstätig sind. Ledige und 26- bis 35-Jährige sind besonders häufig konstant erwerbstätig, während Geschiedene häufiger Erwerbsunterbrüche haben. Besonders hoch ist die Flexibilität bei den jungen Erwachsenen: Diese weisen überdurchschnittlich viele Erwerbsperioden, Ausreisen oder Erwerbsunterbrüche auf.

Das FZA wurde eingeführt ...

ab Juni 2002

für 15 EU und 3 EFTA-Staaten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich (= EU15/EFTA)

ab April 2006

für 8 osteuropäische Staaten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Republik Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn (= EU8).
Zusätzlich auch Zypern und Malta, die den EU15/EFTA-Ländern sofort gleichgestellt wurden (= EU17/EFTA)

ab Juni 2009

für Bulgarien und Rumänien (= EU2)

Nur wenige erhalten in den ersten Jahren Arbeitslosenentschädigung

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA haben die Zugewanderten deutlich weniger Sozialleistungen (Arbeitslosenentschädigung (ALE) und Sozialhilfe) bezogen im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten und der Schweizer Bevölkerung. Mit der Dauer des FZA nimmt die Bezugsquote jedoch zu, da mit der Aufenthaltsdauer auch das Risiko einer Abhängigkeit von Sozialleistungen ansteigt und ein Anspruch auf Arbeitslosentaggelder begründet wird (vgl. Abbildung 2). Bis 2010 hat sich die Bezugsquote der FZA-Zugewanderten jener der Vor-FZA-Zugewanderten angeglichen; sie ist damit höher als bei der Schweizer Bevölkerung. Auffallend ist, dass die Bezugsquote der Personen aus südlichen EU-Ländern deutlich stärker zunimmt und 2010 mit 13% wesentlich über der Bezugsquote der übrigen Nationalitätengruppen liegt. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Personen aus den südlichen Ländern häufig keine Berufsausbildung haben und in Branchen mit tiefen Löhnen, unsicheren Anstellungsbedingungen und einem höheren Arbeitslosenrisiko arbeiten.

Im Rahmen einer Modellrechnung wurde der Einfluss verschiedener Faktoren auf die Wahrscheinlichkeit eines ALE-Bezugs geschätzt. Dabei zeigt sich, dass das Risiko eines ALE-Bezugs bei Alleinerziehenden, Personen ohne nachobligatorischen Bildungsabschluss sowie Beschäftigten im Gastgewerbe stark erhöht ist. Ein deutlich höheres Risiko ist auch für Zugewanderte aus südlichen EU17-Ländern und Drittstaatenangehörige feststellbar. Demgegenüber haben Personen aus nördlichen EU/EFTA-Ländern, über 45-Jährige, Paare mit Kindern und Personen mit einem Hochschulabschluss ein verringertes Risiko eines ALE-Bezugs.

Sozialhilfebezüge sind selten

Ein Sozialhilfebezug ist unter den FZA-Zugewanderten relativ selten. Von den 2005 und 2006 zugewanderten Personen bezogen in den folgenden vier Jahren nur gerade etwa 1% Sozialhilfe, während es bei der Schweizer Bevölkerung 2,8% sind.

Von den Zugewanderten, die Sozialhilfe beziehen sind 60% Working Poor (Sozialhilfebezug trotz Erwerbstätigkeit). Sowohl die Working-Poor-Quote wie auch die Sozialhilfequote insgesamt steigt seit Inkrafttreten des FZA deutlich an. Bei Personen aus südlichen EU-Ländern ist diese Quote deutlich höher als bei Personen aus den übrigen EU/EFTA-Ländern. ●

Literatur:

- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) (2013): Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 4. April 2014.
- Robert Fluder, Renate Salzgeber, Luzius von Gunten, Tobias Fritsch, Franziska Müller, Urs Germann, Roger Pfiffner, Herbert Ruckstuhl, Kilian Koch (2013): Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Quantitative Analysen. Bern: BFH.

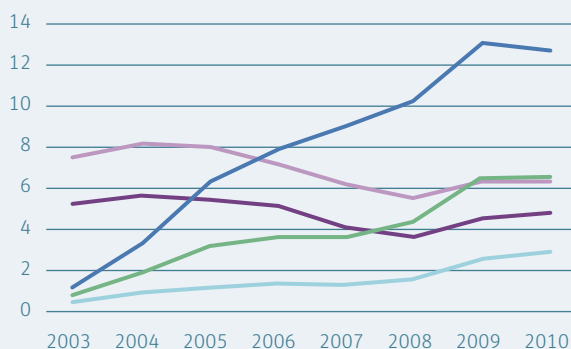
Komplexe Datenbasis

Erstmals sind anhand der verfügbaren administrativen und statistischen Daten die Aufenthaltsverläufe aller Zugewanderten im Rahmen des FZA aus den EU und EFTA-Ländern rekonstruiert und analysiert worden.

Die quantitativen Analysen der BFH stützen sich auf Administrativdaten des zentralen Migrationsinformationssystems ZEMIS, die AHV-Einkommensdaten der individuellen Konten, die Administrativdaten der ALV der Jahre 2002 bis 2010, die Sozialhilfestatistik sowie die IV-Registerdaten der Jahre 2005 bis 2010. Untersucht wurden die Daten aller aus den EU/EFTA-Ländern zugewanderten Personen (vor bzw. nach Inkrafttreten des FZA), sowie die Daten einer jährlich wechselnden Kontrollgruppe von Schweizerinnen und Schweizern. Pro Einwanderungskohorte wurden Aufenthalts- und Erwerbsverläufe über vier Jahre rekonstruiert und Perioden mit Leistungsbezügen aus der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe abgebildet. Für Modellrechnungen und spezielle Analysen wurden zudem die Daten der SAKE/SESAM beigezogen.

Der Schlussbericht kann als PDF heruntergeladen werden unter
soziale-arbeit.bfh.ch/forschung
 > Publikationen > Soziale Sicherheit

Abbildung 2: Bezugsquote von Arbeitslosenentschädigung in Prozent



Quelle: Fluder et al. 2013

- FZA-Zugewanderte insgesamt
- Zugewanderte EU17/EFTA-Nord
- Zugewanderte EU17-Süd
- Schweizer/innen
- Vor-FZA-Zugewanderte insgesamt